



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

LIV REUNIÓN ANUAL | NOVIEMBRE DE 2019

Pobreza Crónica en Datos de Corte Transversal: Estimaciones para la Argentina

Gasparini, Leonardo
Gluzmann, Pablo
Tornarolli, Leopoldo

Pobreza crónica

en datos de corte transversal:

estimaciones para Argentina *

Gasparini, Leonardo
Gluzmann, Pablo
Tornarolli, Leopoldo *



Resumen

El objetivo de esta nota es contribuir a la medición de la pobreza crónica en un contexto de ausencia de paneles largos. Se propone asociar pobreza crónica a la alta probabilidad de haber sido pobre en los distintos escenarios del pasado. Se argumenta que la pobreza crónica así definida aproxima mejor a los hogares de alta vulnerabilidad que la típica caracterización en función de la insuficiencia de ingresos, o de un número limitado de atributos no monetarios.

* Este trabajo se deriva de una nota técnica realizada en el marco del proyecto de CIPPEC-UNDP sobre Pobreza Estructural en Argentina, realizado con el apoyo técnico del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Agradecemos los valiosos comentarios de Gala Díaz Langou, Julia Pomares, Carola della Paolera, Fabián Repetto, José Florito, Lucila Berniell, Rubén Mercado, Agustina Suaya, Martín Rapetti, Ianina Tuñón y a los participantes de seminarios en CIPPEC y CEDLAS. Las opiniones son exclusivas de los autores.

* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Gasparini y Gluzmann son también investigadores del CONICET.

1. Introducción

La idea de *pobreza crónica* alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias estructurales que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general. Esa pobreza estructural constituye un “núcleo duro”: personas y hogares con características que les impiden superar un umbral de pobreza, aun bajo condiciones económicas favorables a la reducción de la pobreza agregada. La idea de pobreza crónica es intuitiva, pero encierra muchas ambigüedades, que la hacen difícil de cuantificar, lo que entorpece los intercambios en el debate.

Esta nota incluye un esfuerzo para definir y medir este concepto de uso tan generalizado en un contexto de ausencia de datos de panel largos, como es el caso argentino. En particular, proponemos una metodología de identificación de la pobreza crónica basada en la vulnerabilidad de un hogar, un concepto asociado a la probabilidad de caer en la pobreza en distintos momentos del tiempo. Específicamente, definimos como *pobres crónicos* al $p\%$ de la población en hogares con mayor grado de vulnerabilidad: personas que, dadas sus características y las de los hogares que conforman, siempre han tenido muy bajas chances de superar la situación de pobreza de ingresos, más allá de los vaivenes económicos.

Argumentamos que pese a la mayor dificultad en el cálculo y comunicación al público, el concepto de pobreza crónica tiene ventajas claras respecto de las alternativas de pobreza de ingreso corriente y pobreza no monetaria multidimensional, que ocupan actualmente el centro del debate público. En particular, las estimaciones de pobreza crónica captan de manera más precisa a los hogares con carencias amplias y persistentes.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente forma. El concepto general de pobreza es intuitivamente simple y claro, pero encierra un conjunto de variantes y complicaciones que son brevemente tratadas en la sección 2. La sección 3 discute la propuesta de medición de pobreza crónica en un contexto de ausencia de paneles, y los detalles de su implementación al caso argentino. Los resultados de la caracterización de la pobreza crónica se presentan y discuten en la sección 4. La sección 5 incluye un mapa de la pobreza crónica que surge de aplicar la metodología de *small-area estimation* a datos censales. El trabajo se cierra en la sección 6 con breves comentarios finales.

2. Pobreza: conceptos e indicadores

El término *pobreza* hace referencia a *carencia* o *privación*. En su concepción más extendida, pobreza es la incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida. Si bien el concepto general de pobreza como privación es intuitivo, acordar una definición precisa resulta problemático. En su acepción más extendida, pobreza es el estado en que se encuentran aquellas personas cuyo nivel de vida no supera un umbral, usualmente conocido como *línea de pobreza*. Esta definición, sin embargo, es ambigua. En primer lugar, ¿cómo medir el nivel de vida de una persona? Existe una enorme cantidad de propuestas, pero dos son las de uso más extendido: medir el nivel de vida a partir de una sola variable monetaria, como el ingreso, o hacerlo a partir de una combinación de variables que capten distintos aspectos del nivel de vida de la persona y su acceso a bienes, servicios y derechos. La primera alternativa da origen al concepto de pobreza de ingresos y la segunda al de pobreza multidimensional.¹

Pobreza de ingresos

La alternativa más debatida sobre pobreza es la metodológicamente más simple: de acuerdo con la idea de *pobreza de ingresos* una persona es pobre si su ingreso no supera un determinado valor monetario conocido como *línea de pobreza*. El enfoque exige algunas precisiones. En primer lugar, el ingreso relevante no es el propio sino el ingreso total del hogar al que pertenece la persona en cuestión, dividido por algún factor que capte la estructura demográfica del hogar. En el caso argentino se divide al ingreso total familiar por la suma de adultos equivalentes del hogar.² En segundo lugar, existen alternativas al ingreso como variable monetaria que aproxime el nivel de vida. La variante de uso más extendido es el consumo familiar. En Argentina, como en la mayoría de los países de América Latina, la metodología oficial mide pobreza en función del ingreso y no del consumo.

Tanto para los cálculos oficiales como en la mayoría de las estimaciones privadas y estudios académicos, el ingreso por adulto

¹ La discusión de pobreza tiene otras dimensiones y posibilidades: pobreza potencial, pobreza subjetiva, pobreza relativa, entre otras. Gasparini et al. (2013) hacen una extensa discusión de estos puntos con aplicaciones al caso de América Latina.

² Las personas difieren en ciertas variables que determinan sus necesidades y los recursos que se requieren para cubrirlas. Por ejemplo, el gasto mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias es función de ciertas variables como la edad o el nivel de actividad física. A igualdad de ingreso total familiar, no es igual el grado de satisfacción de las necesidades alimentarias de una pareja de adultos jóvenes que el de un hogar compuesto por un adulto y un niño menor, con requerimientos calóricos inferiores. Estas consideraciones han dado lugar a la creación de escalas de adulto equivalente. Se trata de tablas que indican el ratio entre las “necesidades” de cada persona y las de un adulto tipo. Así, si un niño requiriera la mitad de calorías que un adulto, el niño equivaldría a la mitad de un adulto (Gasparini et al. 2013).

equivalente se construye con información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el INDEC. La EPH comprende una extensa muestra de hogares tomada en los principales aglomerados urbanos del país. El paso central en la metodología de medición de la pobreza de ingresos consiste en contrastar el ingreso equivalente de cada persona encuestada con una línea de pobreza extrema para determinar si la persona es indigente y con una línea de pobreza moderada para determinar si es pobre. En la metodología oficial actual la línea de indigencia surge de valorizar una canasta básica alimentaria que asegura a un adulto un consumo de 2.750 kilocalorías diarias. La línea de pobreza expande la línea de indigencia para considerar el consumo de otros bienes más allá de los alimentos de la canasta básica. Específicamente esta línea se obtiene multiplicando la línea de indigencia por un coeficiente (Orshansky) que capta la relevancia de los gastos en alimentos en el gasto total de un grupo poblacional de referencia.

Pobreza multidimensional

Es ampliamente reconocido en la literatura económica y social que las carencias de una persona se manifiestan en múltiples dimensiones: escasez de recursos económicos, baja esperanza de vida, problemas de salud, deficiencias educativas, insatisfacción personal, dificultades para la integración social y otras. La pobreza es ciertamente un fenómeno multidimensional, que excede la insuficiencia monetaria.

Existen varias líneas de argumentación para justificar el análisis multidimensional de la pobreza.³ El enfoque de capacidades de Amartya Sen provee uno de los argumentos más convincentes. Sen (1984, 1992, 2000) propone trascender el paradigma del ingreso, midiendo pobreza en el espacio de las capacidades (*capabilities*) que permiten llevar a cabo ciertas funciones básicas (*functionings*) tanto privados como sociales, que hacen posible una vida plena. Sen define a la pobreza como un estado caracterizado por niveles de capacidades insuficientes para realizar un conjunto básico de funciones.⁴ Una visión alternativa subraya la necesidad social de asegurar consumos mínimos de ciertos bienes y servicios básicos considerados meritorios y/o esenciales como parte del conjunto de oportunidades que toda sociedad debe ofrecer a sus integrantes.⁵ Ese conjunto incluye típicamente variables de

³ Ver Brandolini y D'Alessio (1998), Bourguignon (2003), Silber (2007) y Kakwani y Silber (2007) para discusiones y mediciones de pobreza multidimensional.

⁴ Es pertinente aclarar que la capacidad de educación desde la perspectiva de Sen no refiere a la capacidad intelectual del individuo sino a tener la opción de recibir la educación o no. Los *functionings* son la realización de esas capacidades, es decir, la elección entre las opciones que cuenta una persona.

⁵ Ver, por ejemplo, Streeten *et al.* (1981).

acceso a niveles básicos de educación, salud, vivienda y otros servicios. Finalmente, desde una visión bienestarista se reconoce que la utilidad individual depende de factores que no se transan en el mercado, ya sea por su naturaleza o por la intervención estatal (ej. provisión de agua potable), y cuya correlación con el ingreso dista de ser perfecta. En este contexto es válido extender la medición de la pobreza a dimensiones no monetarias.

Aunque los tres enfoques mencionados tienen una amplia aceptación en el campo conceptual, esta no se ha materializado plenamente a la hora de la implementación práctica, dada la complejidad para resolver objetivamente algunas preguntas cruciales. En la práctica, gran parte de los trabajos empíricos en pobreza multidimensional son menos ambiciosos y definen pobreza en el espacio de aquellas variables disponibles en encuestas y censos, sin detenerse en argumentar cuidadosamente sobre la elección de cada variable y su consistencia con alguno de los tres enfoques mencionados.

Pobreza crónica

La idea de pobreza crónica alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias persistentes que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general. La pobreza crónica está caracterizada por cierta inelasticidad a los beneficios del crecimiento económico y de las políticas públicas inclusivas. Esa pobreza estructural constituye un “núcleo duro”: personas y hogares con características (baja educación, bajo capital social, localizadas en áreas de baja productividad, etc.) que les impiden superar un umbral de pobreza, aun bajo condiciones económicas favorables a la reducción de la pobreza agregada.

En principio, ese “núcleo duro” sería capaz de superar su estado de carencias crónicas mediante dos caminos: o bien con intervenciones muy ambiciosas de políticas públicas que asegure avances significativos en varias direcciones -ingresos, empleo, vivienda, infraestructura, contención y educación-, o bien como resultado de un crecimiento económico inusualmente alto, sostenible por muchos años e inclusivo, que genere oportunidades de empleo para todos los segmentos de la población. En condiciones usuales (intervenciones de políticas públicas más modestas y crecimiento económico moderado) las perspectivas de superar las condiciones de pobreza de este “núcleo duro” son muy bajas.

En la literatura económica, las ideas de pobreza estructural y “núcleo duro” son recogidas por el concepto de *pobreza crónica* (Jalan y Ravallion, 1998; Hulme y Sheperd, 2003). La característica distintiva del concepto de

pobreza crónica es su duración: el concepto alude a personas que son pobres durante toda o gran parte de su vida y cuyo estado de pobreza se “transmite” con alta probabilidad a la siguiente generación. La idea de pobreza crónica se vincula con la de falta de movilidad, con la de estancamiento en un estado social de carencias permanente.⁶

Por su naturaleza, el análisis empírico de la pobreza crónica requiere idealmente de datos longitudinales. En presencia de datos de panel, la pobreza crónica se ha evaluado de dos maneras alternativas. El enfoque de los eventos o “*spells*” se centra en las transiciones hacia y desde la pobreza. Específicamente, se considera a una persona como pobre crónico si a lo largo de su vida no tiene transiciones hacia fuera de la pobreza, o éstas son muy ocasionales y transitorias.⁷ El enfoque alternativo de los *componentes* busca separar el factor permanente de la pobreza de sus cambios transitorios.⁸ Según este criterio es pobre crónico aquel cuyo nivel de vida promedio a lo largo de su vida es inferior a la línea de pobreza.⁹ Implícitamente, el enfoque de *spells* asume que no hay sustituibilidad entre períodos: las carencias de un período no se pueden aplacar con abundancia en otro. En contraste, el enfoque de componentes asume perfecta sustituibilidad. La literatura reciente ha propuesto alternativas para combinar estas dos versiones extremas (Foster y Santos, 2012). En la práctica prevalecen enfoques híbridos simples. Por ejemplo, Jalan y Ravallion (2000) y Hulme y Sheperd (2003) proponen incluir como pobre crónico a dos grupos: (i) las personas *siempre pobres* y (ii) los *generalmente pobres*, es decir aquellos cuyo nivel de vida promedio a lo largo de su vida es menor que la línea de pobreza, pero no son pobres en cada período de su vida.

Como discutimos en la sección anterior, es ampliamente aceptado que la pobreza implica carencias en muchas dimensiones (educación, salud, derechos humanos y civiles, etc.). Sin embargo, dada la escasez de bases de datos de panel que releven muchas dimensiones del bienestar, el estudio de

⁶ Es ampliamente aceptado que la pobreza implica carencias en muchas dimensiones (educación, salud, derechos humanos y civiles, etc.). Por problemas en la disponibilidad de datos el estudio de la pobreza crónica se ha centrado mayormente en la pobreza monetaria.

⁷ Foster (2009) define a una persona como crónicamente pobre si su ingreso cae por debajo de la línea de pobreza en al menos un porcentaje dado de períodos de tiempo.

⁸ En los pocos trabajos donde se computan ambos enfoques, la segunda alternativa produce entre un 5 y un 25% más de personas crónicamente pobres (Yaqub, 2003).

⁹ En términos más generales el grado de pobreza *crónica* es la medida de pobreza computada sobre el ingreso promedio en los períodos bajo análisis x^p .

$$P_i^C = p\left(\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T x_{it}\right) = p(x^p)$$

La pobreza crónica indica el grado de privaciones que la persona sufriría con un nivel de recursos semejante al promedio de su vida.

la pobreza crónica se ha focalizado en la insuficiencia de *ingresos*, aun en países desarrollados con mayor riqueza informativa.¹⁰

Los enfoques prevalecientes de medición de pobreza crónica miran el presente y el pasado. Sin embargo, la idea intuitiva que tenemos sobre pobreza crónica también tiene connotaciones sobre el futuro: pensamos a las personas pobres crónicas como aquellas que han sido pobres y que lo seguirán siendo en el futuro, a menos que se produzcan cambios económicos drásticos. El problema metodológico de extender la definición de pobreza crónica al futuro es claro: el conjunto de escenarios posibles es infinito y desconocido, lo que vuelve al análisis difícil de manejar. La alternativa generalizada que ha tomado la literatura es entonces limitarse al pasado: es pobre crónico quien siempre ha sido pobre bajo las distintas situaciones económicas que efectivamente han ocurrido. Si bien limitada al pasado, esta condición es sugerente sobre las altas perspectivas de seguir siendo pobre en el futuro. Si un hogar fue siempre pobre bajo todas las circunstancias económicas del pasado, es muy probable que también lo sea en el futuro. Naturalmente, si el futuro implica fuertes cambios económicos - por ejemplo, un aumento inesperado de la empleabilidad de personas de baja calificación, la clasificación de una persona como pobre crónico basada en el pasado podría perder validez.

Prácticamente todos los estudios empíricos sobre pobreza crónica hacen uso de paneles con observaciones sucesivas de las mismas personas a lo largo del tiempo, lo que les permite implementar alguna de las definiciones discutidas arriba. Desafortunadamente, en la gran mayoría de los países de América Latina o bien no existen datos longitudinales, o bien son demasiado cortos como para implementar una definición aceptable de pobreza crónica. En Argentina la Encuesta Permanente de Hogares permite seguir a una persona durante poco más de un año, un lapso demasiado corto como para evaluar si sus carencias son crónicas o transitorias.

3. Una propuesta metodológica

En esta sección proponemos una alternativa para estudiar pobreza crónica en datos de corte transversal, como los disponibles en Argentina. La propuesta parte de asociar pobreza crónica con alta vulnerabilidad. Los

¹⁰ Existen propuestas para extender el análisis a múltiples dimensiones, aunque todavía no muy exploradas. Alkire *et al.* (2014) proponen un esquema que requiere fijar tres elementos: (i) los umbrales en cada dimensión para ser considerado pobre en esa dimensión, (ii) el umbral de pobreza multidimensional, es decir el número de privaciones que se requieren para ser clasificado como pobre y (iii) el umbral de períodos en los que se es pobre para ser clasificado como pobre multidimensional crónico.

hogares de alta vulnerabilidad son aquellos cuyas características (ej. educación de sus miembros, edad, conformación familiar, ubicación espacial, etc.) son tales que es muy improbable que eviten situaciones de pobreza de ingreso, aun en buenos tiempos económicos. En contraste, los hogares de baja vulnerabilidad son aquellos con ciertas características que hacen muy improbable que caigan en situaciones de pobreza, aun en contextos económicos negativos. Técnicamente, la propuesta consiste en tomar cada hogar h entrevistado por una encuesta de hogares en el año t con características observables X_{ht} y (i) estimar la probabilidad de ese hogar de haber sido pobre, dadas sus características observables X_{ht} , bajo todas las condiciones económicas de los años pasados (incluyendo el año presente t), y (ii) calcular el valor mínimo de esas probabilidades (p_{hm}). La vulnerabilidad del hogar h está asociada a esa probabilidad mínima p_{hm} .¹¹ Tomemos como ejemplo un hogar cuya probabilidad mínima p_{hm} calculada en el paso (ii) es 90%. Este es un hogar cuyas características observables son tales que nunca la probabilidad de ser pobre de ese hogar cayó por debajo del 90%, aun en períodos de mayor bonanza económica: se trata claramente de un hogar con alta vulnerabilidad.

El concepto de vulnerabilidad es continuo: hay hogares más o menos vulnerables, pero no existe un límite o umbral obvio que permita separarlos de forma tajante. Dado este problema, que es absolutamente generalizado en toda discusión de pobreza, preferimos evitar elegir un valor de p_{hm} límite, y en cambio concentrarnos en un grupo de máxima vulnerabilidad. Específicamente, definimos como *pobres crónicos* al $p\%$ de la población en hogares con mayor grado de vulnerabilidad. Estas son las personas que viven en hogares con características tales que sus chances de evitar las situaciones de pobreza de ingreso en diferentes contextos económicos son las más bajas de toda la población. Ese grupo de pobreza crónica será el foco del análisis. En particular, para la implementación empírica en Argentina tomamos $p=10$. Puede identificarse a ese grupo del 10% más vulnerable con el concepto de “núcleo duro de la pobreza”: son personas que, dadas sus características y las de los hogares que conforman, siempre han tenido muy bajas chances de superar la pobreza más allá de los vaivenes económicos. Es probable entonces que bajo escenarios económicos semejantes, esas personas también tengan muy bajas chances de superar la pobreza en el futuro.

Para contrastar la situación de este grupo con el resto de la población definimos un grupo en las antípodas de la pobreza crónica: el grupo de los *no vulnerables*. Para ello, en lugar de la mínima probabilidad de caer en la

¹¹ La implementación de esta propuesta exige resolver un conjunto de cuestiones metodológicas, que son discutidas en el Anexo I del trabajo.

pobreza, calculamos en el paso (ii) de la metodología esbozada arriba la máxima probabilidad p_{hM} . El valor p_{hM} registra entonces la probabilidad de caer en la pobreza en el peor escenario posible experimentado por un hogar h a través del tiempo. El grupo de los *no vulnerables* está conformado por aquellos para los que esa máxima probabilidad p_{hM} es muy pequeña; es decir aquellos para los que, aún en situaciones de crisis donde las chances de caer en la pobreza aumentan, esa probabilidad se mantiene muy baja. Específicamente, en nuestra implementación de la próxima sección el grupo de *no vulnerables* abarca al 10% de la población con los menores valores de p_{hM} .

En síntesis, dividimos a la población en tres grupos: (i) los *pobres crónicos* incluyen al 10% más vulnerable de la población, es decir a aquellos cuyas características observables hacen que sus chances de evitar la pobreza sean muy bajas; (ii) los *no vulnerables* incluyen al 10% menos vulnerable de la población, es decir a aquellos cuyas características observables hacen que sus chances de caer en la pobreza sean muy bajas; y (iii) el resto de la población, que incluye el 80% central en términos de vulnerabilidad.

El cálculo de la pobreza crónica

Esta sección presenta algunos detalles de la metodología implementada para calcular pobreza crónica en Argentina. En particular, el procedimiento exige correr regresiones de variables binarias para determinar el vínculo de un conjunto de características observables de las personas con su status de pobreza. En particular, se estiman modelos *probit* de la condición de pobreza utilizando microdatos de bases semestrales de la EPH desde 2003 a la actualidad.

Formalmente, la variable dependiente es una variable binaria donde $p_i = 1$ si el hogar i es pobre y 0 en caso contrario. Se modela la probabilidad condicional de que un hogar sea pobre como

$$prob(p_i = 1 | X_i) = F(X_i\beta)$$

donde $prob(.)$ denota probabilidad, X es un vector de covariables y β el vector de coeficientes a estimar y $F(.)$ es la función de distribución acumulada normal estándar

$$F(X_i\beta) = \Phi(X_i\beta) = \int_{-\infty}^{X_i\beta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{z^2}{2}} dz$$

Como variables en X se incluyen variables del hogar, de la vivienda y de los miembros del hogar: edades, dummies de rangos etarios, años de educación, dummies de nivel educativo, número de miembros del hogar, dummies de aglomerado, tipo de vivienda, además de algunas interacciones y términos no lineales (cuadrados).

De cada modelo de pobreza estimado para cada período t (semestres en nuestra aplicación) se obtienen los coeficientes β_t estimados que permiten predecir la probabilidad de ser pobre de cada hogar observado en un momento base dado t_0 (en el trabajo t_0 corresponde al primer semestre de 2018). Así habrá tantas probabilidades estimadas de pobreza de un hogar i observado en t_0 como períodos para los que se estimaron modelos de pobreza. Formalmente, sea p_{i0}^t la probabilidad estimada de ser pobre de un hogar i observado en un período base t_0 si ese hogar hubiera sido observado en otro período t .

El procedimiento para definir pobreza crónica en t_0 implica:

- (i) identificar para cada hogar observado en t_0 el valor mínimo de ese conjunto de probabilidades estimadas (p_{im}); es decir

$$p_{im} = \min p_{i0}^t$$

- (ii) ordenar a los hogares de acuerdo a su valor de p_{im}
- (iii) definir como pobres crónicos al 10% de hogares con los mayores valores de p_{im} .

En el otro extremo, la definición de población no vulnerable implica:

- (i) identificar para cada hogar observado en t_0 el valor máximo del conjunto de probabilidades estimadas (p_{iM})
- (ii) ordenar a los hogares de acuerdo a su valor de p_{iM}
- (iii) definir como no vulnerables al 10% de hogares con los menores valores de p_{iM} .

Diferencias con otros conceptos de pobreza

El concepto de pobreza crónica tiene algunas ventajas sobre la idea de pobreza de ingreso corriente y de pobreza multidimensional no monetaria. Pero primero, destaquemos una desventaja: el cálculo de pobreza crónica requiere de un caudal de datos y de un esfuerzo metodológico mucho mayor al de sus alternativas. En particular, exige la estimación de modelos econométricos que permitan obtener probabilidades de pobreza, y exige la fijación de criterios para definir vulnerabilidad a partir de esas

probabilidades. Estas complejidades metodológicas no solo implican mayor dificultad en el cálculo, sino también mayor dificultad para transmitir los resultados: el concepto de pobreza crónica, tal como es posible calcularlo en países con escasez de datos como Argentina, no resulta comunicacionalmente tan transparente como el de pobreza de ingreso corriente o el de pobreza multidimensional. De cualquier forma, creemos que más allá de estos inconvenientes la idea de pobreza crónica es útil y tiene algunas ventajas sobre cálculos alternativos.

Ventajas sobre pobreza de ingreso corriente

En las discusiones cuantitativas sobre temas sociales, lo tradicional es aludir a la pobreza como insuficiencia de ingreso corriente: un hogar es clasificado como pobre si su ingreso en el mes relevado por la encuesta es inferior a un determinado umbral o línea de pobreza. Si ese ingreso es extremadamente bajo se clasifica al hogar como indigente. Esta es la metodología que está detrás de las estadísticas de pobreza que son el centro del debate político, social y económico en la Argentina. Esta alternativa tiene una deficiencia clara: hay hogares con ingresos solo *circunstancialmente* bajos que son clasificados como pobres. Supongamos un profesional urbano con educación superior completa que trabaja como profesional independiente (ej. un abogado, un contador, un arquitecto), con experiencia y contactos, que es parte de una familia reducida en la que su pareja no trabaja. Supongamos que circunstancialmente ese profesional no recibe ingresos el mes en que es encuestado, o esos ingresos son muy bajos, inferiores a la línea de la pobreza. Son múltiples las circunstancias en que se puede dar esta situación: la persona puede estar temporariamente desempleada, o voluntariamente fuera de la fuerza de trabajo (ej. de vacaciones), o involuntariamente alejada (ej. enferma). O simplemente su cronograma de ingresos no está uniformemente distribuido en el tiempo: en algunos meses las entradas son grandes, en otros escasas. Este profesional, y todos los miembros de su hogar, son entonces clasificados como *pobres*, dado que el ingreso familiar corriente es bajo. De hecho, si el ingreso de ese mes es suficientemente bajo, pueden ser clasificados como *indigentes*. Naturalmente, esta es una deficiencia de esta metodología: el hogar en cuestión tiene ingresos bajos solo circunstancialmente. Si pudiéramos observarlo a lo largo del tiempo, confirmaríamos que este hogar no está en una situación estructural de carencias.

El concepto de pobreza crónica trata de aliviar esta deficiencia. En nuestra definición de pobreza crónica, un hogar puede tener hoy ingresos

bajos, pero si tiene características observables tales que la probabilidad de caer en la pobreza sea baja, no será considerado pobre crónico. En nuestro ejemplo, el profesional y su familia serán pobres por ingreso corriente, pero no pobres crónicos. La definición de pobreza crónica, basada en probabilidades, se focaliza entonces en identificar las características o atributos que hacen que una persona tenga ingresos persistentemente por debajo de un umbral. Por esta razón, se ubica dentro del grupo de pobreza crónica a las personas que tienen alta probabilidad de ser pobres, y no necesariamente a todas las personas que la encuesta identifica en ese año como pobres por ingreso corriente.

Ventajas sobre pobreza multidimensional no monetaria

Tanto en la literatura económica en general como en nuestra propuesta en particular, la pobreza crónica se mide en términos de ingreso: es pobre crónico quien tiene pocas chances de que sus ingresos superen la línea de pobreza. La sección 4 discutió otra alternativa: medir pobreza en función de un conjunto de carencias no monetarias concretas. Una de las desventajas de este enfoque es que en la práctica típicamente se ignora un gran número de dimensiones relevantes de la pobreza. Tomemos el famoso indicador de NBI (Necesidad Básicas Insatisfechas) que se construye en función de un limitado conjunto de carencias no monetarias: vivienda deficitaria, no acceso a ciertos servicios, baja educación.¹² La lista no se extiende ya que otras dimensiones del bienestar no se relevan en las encuestas. Como consecuencia, un hogar puede no ser NBI ya que supera las condiciones de vivienda deficiente, y cumple ciertas condiciones mínimas de saneamiento y educación de los niños, pero a la vez no tener un ingreso suficiente para comer seguido, para comprar remedios, para vestirse adecuadamente, para pagar el transporte a la escuela o a un mejor trabajo, para comprar libros o útiles escolares, para financiar un paseo. En teoría es posible medir independientemente todas estas carencias, pero no existen encuestas que lo hagan sistemáticamente, con base mensual o aun anual. Ante esta imposibilidad, el ingreso aparece como una alternativa muy atractiva: el ingreso de un hogar es un buen resumen de las posibilidades de ese hogar de superar o no esas carencias. En síntesis, la metodología de pobreza de ingreso no verifica si la persona se alimenta bien, o compró remedios, o habita una vivienda adecuada; en su lugar verifica si su ingreso es lo suficientemente “bajo” como para cumplir todos esos objetivos. En este sentido, implícitamente el alcance de la metodología de ingreso es mayor

¹² Un comentario semejante se aplica al indicador propuesto en la sección 4.

que el típico de un análisis de pobreza multidimensional no monetaria que típicamente alcanza solo a unas pocas dimensiones.¹³

El concepto de pobreza crónica de esta sección se enmarca dentro del enfoque de pobreza de ingreso, pero con una mirada temporal extendida. En lugar de evaluar solo el ingreso actual de la persona, la idea de pobreza crónica es evaluarlo en un período de tiempo más largo. En lo que sigue, entonces, nos focalizamos en el concepto de pobreza crónica; en particular, en su caracterización para el caso argentino.

4. Caracterización de la pobreza crónica

Esta sección incluye una caracterización de la pobreza crónica en 2018 sobre la base de microdatos de la EPH que cubren el período desde 2003 a la actualidad. Cada tabla incluye cuatro columnas. Las tres primeras reflejan la situación de los tres grupos definidos en la sección anterior en función del grado de vulnerabilidad: los pobres crónicos (el 10% más vulnerable), los no vulnerables (el 10% menos vulnerable) y el resto de la población (80% del centro). Finalmente, la última columna de cada cuadro presenta indicadores para el 10% más pobre de la población según el indicador de ingreso corriente que utiliza el INDEC para estudiar pobreza.¹⁴ El objetivo de incluir esta cuarta columna es compararla con la primera y verificar cómo el concepto de pobreza crónica propuesto en esta sección capta con más precisión a la población carenciada que las mediciones habituales de pobreza corriente de ingreso.

La Figura 4.1 (y Cuadro 4.1) muestra algunas características demográficas de la población. La información del gráfico revela con claridad la infantilización de la pobreza: del total de pobres crónicos el 47.9% son niños menores de 15 años. Este valor contrasta con el grupo de los no vulnerables, donde menos del 2% son niños. En el resto de la población (el 80% central) la estructura de edades está bastante balanceada.

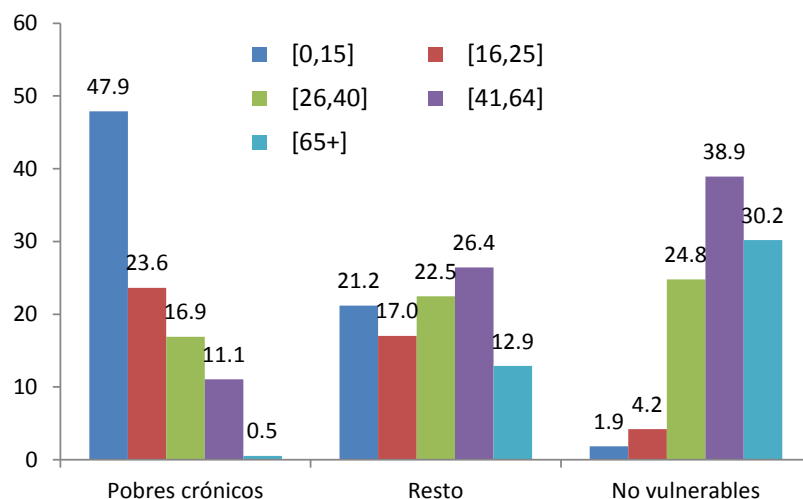
En el otro extremo de la escalera etaria, la alta cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, estimulada por la expansión de las pensiones no contributivas y los mecanismos de moratoria previsional de la última

¹³ Un enfoque habitual consiste en definir a la pobreza crónica como la intersección entre la pobreza de ingresos con la pobreza multidimensional no monetaria. Algunos autores llaman pobres “crónicos” a quienes son pobres de acuerdo con ambos criterios, pobres “recientes” a quienes solo lo son por ingreso y pobres “inerciales” a quienes solo lo son por criterios no monetarios como el NBI (Beccaria y Minujin, 1985; Feres y Mancero, 2001). Sin embargo, esta alternativa no incorpora el elemento de inmovilidad e inelasticidad de la condición de pobreza ante cambios en la situación económica general, que es clave en la idea de pobreza crónica, estructural y “núcleo duro”.

¹⁴ Ese 10% más pobre incluye a todos los clasificados por el INDEC como indigentes (alrededor de 5%), más las personas de ingreso más bajo entre los pobres no indigentes.

década, implica bajos niveles de vulnerabilidad para los adultos mayores. De hecho, en nuestra definición, solo el 0.5% de los pobres crónicos supera los 65 años de edad.

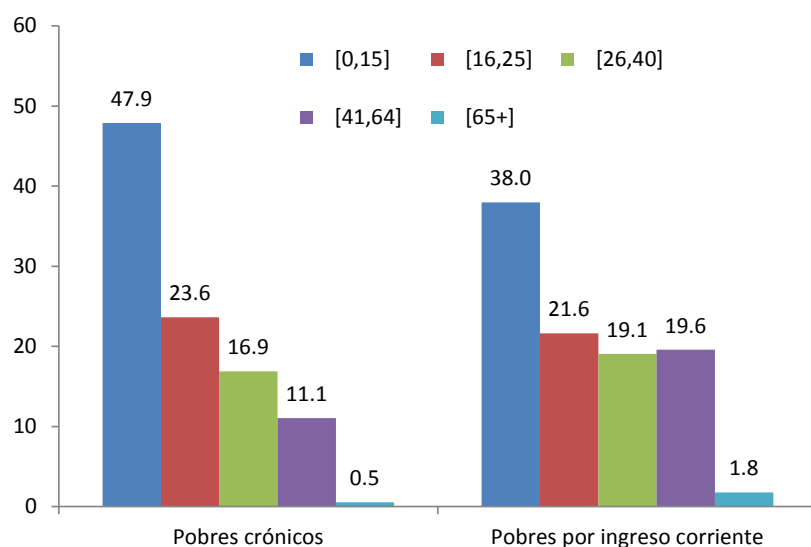
Figura 4.1: Perfil demográfico de la pobreza crónica



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC. Nota: proporción de cada grupo etario en el total de cada grupo de vulnerabilidad.

La Figura 4.2 compara el perfil etario de la pobreza crónica propuesta en este trabajo con la pobreza corriente de ingreso que calcula el INDEC y que es habitualmente utilizada en el debate sobre pobreza. La característica de infantilización de la pobreza está más marcada dentro de la pobreza crónica que en la pobreza de ingresos corrientes. Mientras que el 47.9% de la población pobre crónica es menor de 15 años, esa proporción cae a 38% para la pobreza de ingreso corriente.

Figura 4.2: Perfil demográfico de la pobreza crónica y corriente



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC. Nota: proporción de cada grupo etario en el total de cada grupo de vulnerabilidad.

El último panel del Cuadro 4.1 presenta otras características demográficas para los distintos grupos. El tamaño promedio del hogar entre los pobres crónicos es de 6.1 personas, con un promedio de 2.5 niños menores de 12 años. Estos valores contrastan con el grupo de los no vulnerables, donde el número de personas por hogar es menor que 2, con solo 0.3 niños en promedio. Las diferencias en tasas de dependencia (miembros por adulto empleado) son también muy marcadas: 4.1% en los pobres crónicos, 1.8% en el resto y 1.3% en los no vulnerables. Finalmente, existen algunas diferencias en términos de jefatura femenina. El 43.4% de los hogares pobres crónicos tiene jefatura femenina frente al 40% del grupo central. El porcentaje vuelve a subir entre los no vulnerables, producto de una mayor tasa de mujeres adultas mayores de ingresos medio-altos que viven solas.

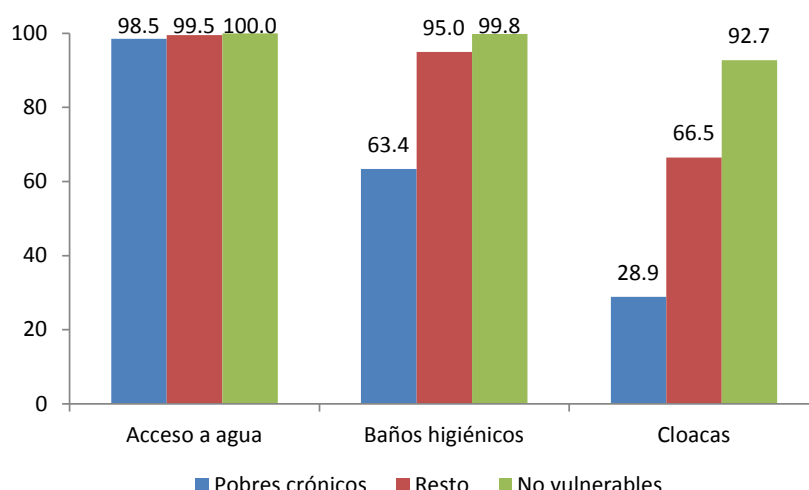
El Cuadro 4.2 muestra el perfil habitacional de la población argentina. Como es esperable, en promedio las familias con alta vulnerabilidad viven en peores condiciones habitacionales que el resto: la tasa de propiedad de la vivienda es más baja, el número de personas por cuarto es más elevado y la proporción de viviendas en lugares inconvenientes y de baja calidad es sustancialmente mayor. El INDEC registra como vivienda en lugar inconveniente a aquellas en inquilinato, hotel o pensión, vivienda no destinada a fines habitacionales, o en villas/asentamientos. La proporción de pobres crónicos en esta categoría habitacional es mucho más alta que en otros grupos poblacionales, pero aun así no supera el 7%. Este resultado no es consistente con otros

relevamientos de asentamientos y villas realizados por otros organismos, que arrojan estimaciones más elevadas (Dirección de Estadística de la provincia de Buenos Aires, Registro Público de Villas y Asentamientos, Techo, Info-Habitat UNGS, CITRADIS). Es recomendable que el INDEC actualice su información de zonificación, a la luz de la mayor información recabada en operativos de relevamientos de villas y asentamientos. Aun realizando estos ajustes, hay un resultado que se mantiene: una proporción sustancial de la población pobre crónica no vive en asentamientos y villas. El fenómeno de la pobreza crónica trasciende ciertos espacios urbanos. El núcleo duro de la pobreza vive en los asentamientos, pero también fuera de ellos. Este resultado tiene una connotación de política pública importante: no basta con hacer políticas focalizadas en ciertos espacios geográficos, o condicionales a ciertas características básicas de la vivienda y el hábitat. Una proporción importante de la población que aun en condiciones económicas favorables y con ayuda social sistemáticamente no logra superar la línea de la pobreza, vive en hábitats que no son usualmente caratulados como asentamientos o villas.

Algo semejante ocurre con el segundo criterio que utiliza INDEC para clasificar a las viviendas en precarias: la calidad de los materiales. Se clasifica como vivienda precaria a aquella en la que los materiales predominantes en las paredes externas son metal (chapas), fibrocemento, adobe, cartón o desechos. El porcentaje de la población pobre crónica en este tipo de vivienda es naturalmente muy superior al resto de la población, pero aun así relativamente bajo: 6.2%. La conclusión es semejante a la discutida en el párrafo anterior: el criterio que usa INDEC para clasificar a las viviendas como precarias está quedando anticuado y requiere una actualización.

El acceso de los pobres crónicos urbanos al agua (recordar que la EPH cubre solo áreas urbanas) es algo inferior al del resto de la población, aunque está muy generalizado (98.5%). En cambio, las diferencias se tornan muy importantes al considerar el acceso a baños higiénicos (baño con descarga de agua) y la conexión al sistema público de saneamiento (Figura 5.3). Sólo el 63.4% de los pobres crónicos tienen baño con retrete con descarga de agua y apenas el 28.9% están conectados a un sistema adecuado de saneamiento. En el otro extremo, el 100% de los no vulnerables relevados por la EPH tiene agua corriente, el 99.8% tiene baño con retrete con descarga de agua y el 92.7% tiene cloacas.

Figura 4.3: Acceso a servicios



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Es interesante notar las diferencias entre la primera y cuarta columna del Cuadro 4.2: las características habitacionales de la población pobre crónica son “inferiores” que las de la población pobre según el criterio habitual de ingreso corriente. Por ejemplo, la proporción de hogares en viviendas con acceso a cloacas es 28.9% entre los pobres crónicos y casi el doble (48.2%) entre los pobres de ingreso corriente. Las razones ya fueron comentadas: en este segundo grupo están incluidos hogares que solo circunstancialmente tienen ingresos bajos, pero que no son incluidos en nuestra definición de pobreza crónica, ya que su probabilidad de ser persistentemente pobre es reducida. Las diferencias en el perfil de pobreza crónica y pobreza de ingreso corriente (primera y cuarta columna) reafirman la necesidad de ir más allá de la definición habitual de indigencia y pobreza utilizada en el debate público en Argentina.

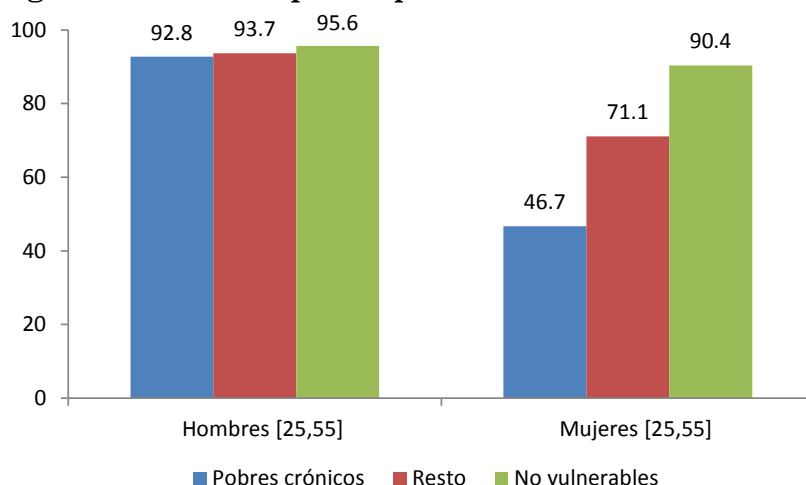
La población pobre crónica tiene un perfil educativo claramente inferior al resto (Cuadro 4.3). Para los grupos etarios adultos la diferencia entre pobres crónicos y no vulnerables es de alrededor de diez años de educación. Esa brecha se reduce algo para los más jóvenes. Otra vez, es interesante marcar la diferencia entre pobres crónicos y pobres por ingreso corriente: los años de educación promedio son 7 en el segundo caso, y solo 5.7 en el primero. Casi el 70% de los pobres crónicos tienen un nivel educativo bajo (menos de 9 años de educación) y prácticamente nadie un nivel superior (más de 12). El gradiente se invierte para los no vulnerables: el 91% de los adultos en ese grupo tienen nivel educativo superior.

Las tasas de asistencia de los niños en edad pre-escolar son inferiores para los pobres crónicos, aunque muy extendidas. Las tasas se hacen casi universales en el nivel primario y decaen en el secundario, aunque se mantienen altas: 89.3% de los jóvenes en situación de pobreza crónica asisten al secundario. La brecha de escolaridad se hace más notoria para los jóvenes en edades de asistir al nivel superior de educación.

El Cuadro 4.4 documenta el contraste de la realidad laboral entre los pobres crónicos y el resto de la población en términos de participación laboral, empleo y desempleo. La participación en la fuerza laboral de los hombres adultos no difiere sustancialmente entre grupos sociales: alcanza el 92.8% entre los hombres en situaciones de pobreza crónica, apenas menos de 3 puntos por debajo de la tasa de los hombres no vulnerables. Las diferencias se agrandan en el caso de los jóvenes y se magnifican en el grupo de las mujeres. La participación laboral de las mujeres adultas en condición de pobreza crónica es la mitad de las no vulnerables. De hecho, son más las mujeres de alta vulnerabilidad que no participan de la fuerza laboral, que aquellas que sí lo hacen (Figura 4.4).

El único grupo para el que la inserción en el mercado laboral es mayor entre los pobres crónicos es el de los adultos mayores. Mientras que la protección social extendida permite a gran parte de la población retirarse sin necesidad de trabajar, esa posibilidad es ajena a los pobres crónicos, por lo que una proporción elevada de los adultos mayores de ese grupo se mantienen laboralmente activos.

Figura 4.4: Tasa de participación laboral

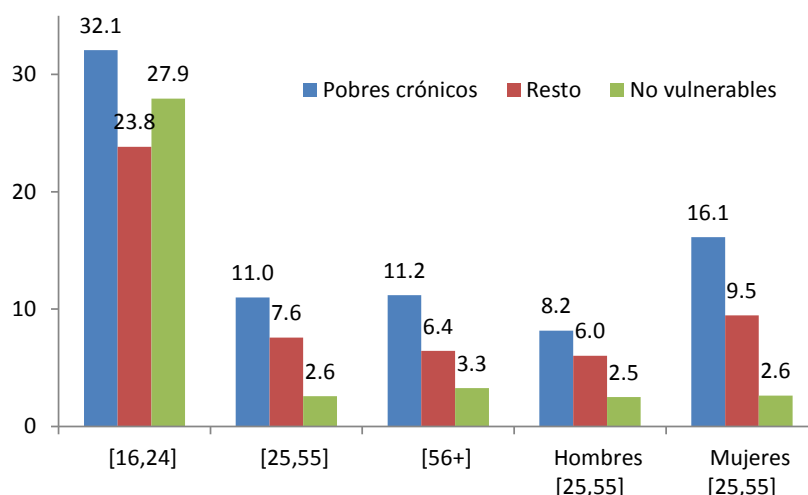


Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

En general, las tasas de desempleo son decrecientes en el nivel de vulnerabilidad. Por ejemplo, entre los hombres en edad primaria (25-55) el

desempleo es 8.2% entre los pobres crónicos, 6% para el segmento central y 2.5% para los no vulnerables. Las brechas son aún más grandes entre las mujeres: el desempleo es 16.1% en el grupo de pobreza crónica, 9.5% en el grupo central y 2.6% entre las mujeres no vulnerables. Las tasas de desocupación son sustancialmente más grandes para los jóvenes de todos los grupos sociales.

Figura 4.5: Tasa de desocupación



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

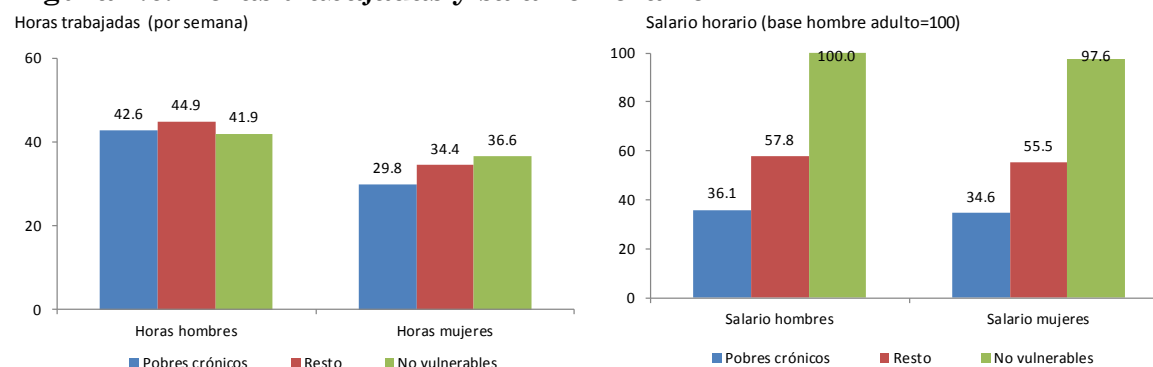
Es una vez más revelador comparar los valores de la primera y última columna del cuadro. En este caso las tasas de desempleo son muy superiores entre los pobres por ingreso corriente que entre los pobres crónicos. La razón proviene de un hecho ya discutido: toda persona que en el mes previo a la encuesta estuvo desempleada declara ingresos laborales nulos, por lo que con alta probabilidad es clasificada en un análisis tradicional como pobre.¹⁵ Esa es de hecho la práctica del INDEC: dentro del grupo de indigentes y pobres que se reporta semestralmente hay una gran proporción de personas desocupadas. Ahora bien, una fracción de esas personas no son pobres crónicos, porque su situación de desempleo es solo circunstancial. Por ejemplo, un abogado que temporariamente no tiene empleo puede ser contabilizado como pobre, o incluso indigente, pese a que tiene características (en este caso un título profesional) que hacen extremadamente improbable que su situación de insuficiencia de ingresos sea estructural y permanente. En resumen, este abogado desempleado es incluido como pobre bajo el criterio del ingreso corriente pero no en nuestro

¹⁵ La persona no será contabilizada como pobre si es que tiene ingresos no laborales suficientes, u otros miembros del hogar obtienen ingresos suficientes para que el ingreso familiar supere la línea de la pobreza.

criterio de pobreza crónica. Casos como éste hacen que la tasa de desempleo en la cuarta columna sea sistemáticamente superior a la de la primera columna.

El Cuadro 4.5 reporta información sobre horas trabajadas semanales y salario horario. Un hombre adulto en situación de pobreza trabaja en promedio dos horas menos que alguien en el resto de la población, y poco menos de un hora más comparado con el grupo de los no vulnerables (Figura 4.6). Las diferencias se magnifican una vez más en el caso de las mujeres: mientras que las horas trabajadas promedio de una mujer no vulnerable alcanzan las 36.6 horas semanales, el valor cae a 29.8 en el caso de las mujeres en situación de alta vulnerabilidad. Las diferencias en términos de salarios horarios son muy claras entre grupos socio-económicos, tanto en el caso de los hombres como de las mujeres (Figura 4.6).

Figura 4.6: Horas trabajadas y salario horario



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

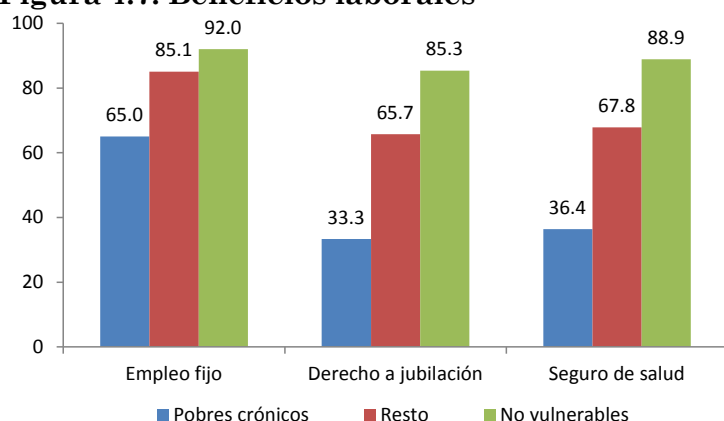
El perfil de tipo de empleo difiere sustancialmente entre grupos (Cuadro 4.6). Los trabajadores en situación de pobreza crónica son mayoritariamente asalariados en firmas chicas y en menor medida cuentapropistas no calificados y asalariados en firmas medianas/grandes.¹⁶ En el otro extremo, los no vulnerables están empleados con mayor frecuencia en firmas medianas y grandes, o son asalariados del sector público o profesionales con trabajo independiente. Las diferencias entre grupos también son marcadas en el perfil sectorial del empleo (Cuadro 4.7). Los trabajadores en situación de alta vulnerabilidad están sobre-representados en el comercio (muchos son vendedores ambulantes), la construcción y el servicio doméstico. En contraste, los no vulnerables se

¹⁶ La clasificación de firma mediana comienza en 5 empleados, de forma que un pequeño emprendimiento informal ya califica como empresa mediana/grande en esta clasificación.

agrupan en los sectores de educación y salud, los servicios calificados y la administración pública.

Estas estructuras de empleo distintas se reflejan en los beneficios laborales gozados por los distintos grupos (Cuadro 4.8 y Figura 4.7). Mientras que el 92% de los no vulnerables declara tener un empleo fijo, esa situación se reduce al 65% entre los pobres crónicos. La brecha se magnifica en el caso de los derechos a una jubilación y a un seguro de salud. Alrededor del 35% de los trabajadores pobres en situación de alta vulnerabilidad declaran tener un seguro de salud y algún derecho a recibir una jubilación cuando se retiren.

Figura 4.7: Beneficios laborales



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

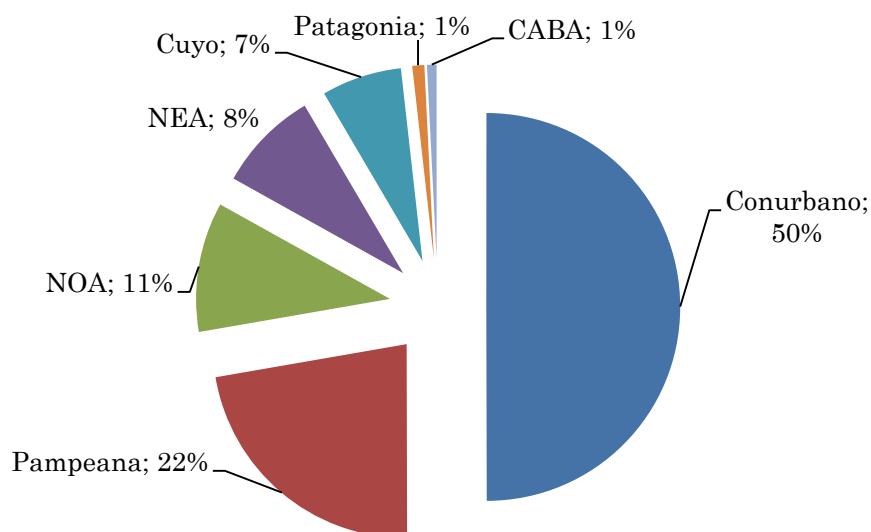
El Cuadro 4.9 reporta los resultados de cruzar nuestra definición de pobreza crónica con una definición de NBI semejante a la que Argentina ha utilizado con información censal. Casi el 70% de los pobres crónicos son NBI, es decir tienen alguna carencia manifiesta en términos de vivienda o educación, las dos dimensiones captadas en el indicador tradicional de NBI. Como es natural, el porcentaje se reduce drásticamente en el segundo grupo socioeconómico considerado (el 80% central) y se hace casi nulo entre los no vulnerables.¹⁷ El cuadro confirma dos puntos que han sido remarcados en esta sección. En primer lugar, aunque ciertas carencias no monetarias (ej. vivienda deficitaria) son típicas de la pobreza crónica, la vulnerabilidad asociada con el estado de pobreza crónica puede ir más allá de la presencia o ausencia de esas privaciones. El Cuadro 4.9 indica que un 30% de la población pobre crónica no es clasificada como NBI. Estas familias quizás

¹⁷ Como ocurre generalmente, hay errores de medición usuales, o situaciones atípicas, que hacen que ese porcentaje no sea estrictamente cero.

logren superar el umbral de vivienda deficitaria y situación de saneamiento y envían a sus hijos a la escuela (o directamente no tienen hijos en edad escolar) por lo que no son NBI, pero tiene un conjunto de características estructurales que las hacen muy vulnerables, por lo que difícilmente logren superar un mínimo umbral de ingreso tanto en el presente como en otros contextos económicos. El segundo punto que surge del Cuadro 4.9 es que nuestra definición de pobreza crónica está más vinculada al conjunto de carencias materiales asociadas a alta vulnerabilidad (las incluidas en el NBI) que la definición usual de pobreza por ingreso corriente. Mientras que apenas más de la mitad de los pobres por ingreso corriente son NBI, la proporción crece al 70% entre los pobres crónicos.

¿Dónde se ubica territorialmente la pobreza crónica? Desafortunadamente, la principal fuente de información sobre la realidad social del país – la EPH – no contiene suficiente información para hacer un análisis robusto de la localización geográfica de la pobreza crónica de ingresos a nivel de ciudades, y menos aún de zonas dentro de las áreas urbanas. La EPH sí permite una caracterización a nivel regional. La Figura 4.8 ilustra entonces la localización regional de la pobreza crónica en las áreas urbanas de Argentina. El patrón de concentración poblacional del país implica un resultado esperado: la mayor parte de la población pobre crónica vive en el Conurbano Bonaerense. En particular, de acuerdo a nuestra definición, el 50% de las personas más vulnerables del país (en rigor, del 10% de mayor vulnerabilidad) vive en los partidos del Conurbano de la provincia de Buenos Aires. Alrededor del 22% de los pobres crónicos se localizan en la región Pampeana, en especial en los grandes aglomerados urbanos de Córdoba, Rosario y La Plata. Le siguen en relevancia el NEA (11%), el NOA (8%) y Cuyo (7%). La participación de la Patagonia y la CABA en el total nacional de pobres crónicos es marginal.

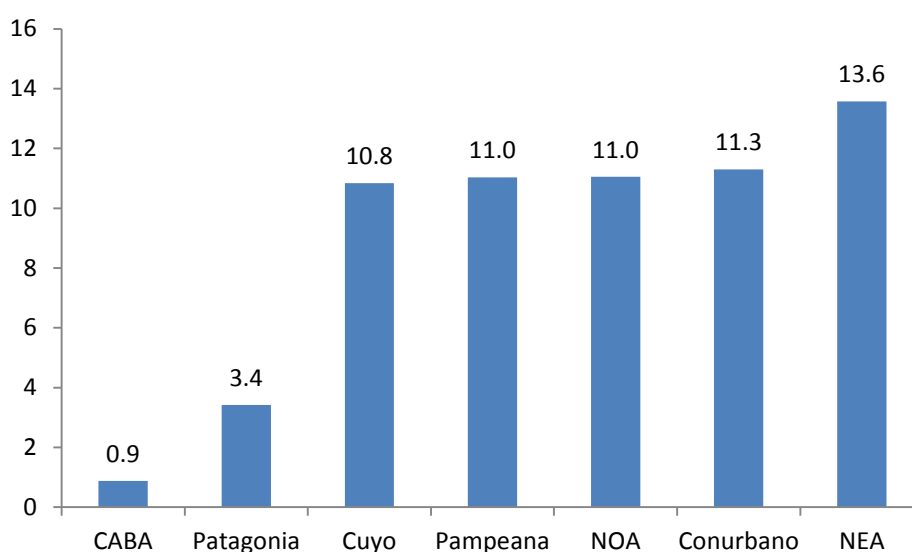
Figura 4.8: Localización geográfica de la pobreza crónica



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Finalmente, la Figura 4.9 ilustra las diferencias regionales en el grado de vulnerabilidad. En particular, el gráfico reporta la proporción de población en cada región que pertenece al grupo de pobreza crónica, es decir al 10% de la población nacional de mayor vulnerabilidad. En términos relativos la pobreza crónica es muy baja en CABA, baja en la Patagonia y ligeramente superior al promedio (10%) en el Conurbano, la región Pampeana, Cuyo y NOA. El NEA es la región con mayor grado de pobreza crónica de Argentina.

Figura 4.9: Proporción de la población de cada región en la pobreza crónica (10% de los hogares más vulnerable del país)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Grados de vulnerabilidad

Por su carácter binario, el concepto de pobreza (tanto crónica, como cualquier otra variante) puede crear la ilusión de que existen grupos con características y carencias muy semejantes entre ellos y claramente diferentes del resto. Así, el 10% de mayor vulnerabilidad (los pobres crónicos en nuestra definición) serían hogares con carencias semejantes y claramente diferenciadas de, por ejemplo, quienes están en el percentil 11 de la distribución. La realidad en cambio es *continua*. Aquellos en el percentil 10, incluidos como pobres crónicos, son más parecidos a los del percentil 11, no considerados crónicos, que a los del percentil 2. Este problema es inevitable en cualquier definición de pobreza y surge de la necesidad de definir un grupo para concentrar el análisis. Naturalmente, si en lugar del umbral del 10% tomáramos otro valor para nuestra definición de pobreza crónica, el problema persistiría.

En este *box* reportamos algunas características del 10% que le sigue al grupo de los pobres crónicos en la escala de vulnerabilidad. Ese grupo mantiene algunas características generales de los pobres crónicos, pero algo más atenuadas: la edad promedio es superior, los hogares más chicos, el número de hijos es menor y la proporción de hogares con jefatura mujer inferior. En promedio viven en viviendas algo más grandes y menos precarias. Se destaca la significativa mayor tasa de cobertura en baños higiénicos (retrete con descarga de agua) y cloacas. En cambio, su situación de empleo es semejante a la de los pobres crónicos e incluso sus tasas de desempleo son algo superiores.

Perfil de pobreza

	Pobres crónicos	10% siguiente
Proporción	10.0	10.0
Distribución etaria		
[0,15]	47.9	34.9
[16,25]	23.6	21.9
[26,40]	16.9	21.4
[41,64]	11.1	20.4
[65+]	0.5	1.4
Total	100.0	100.0
Edad promedio	19.3	24.9
Estructura familiar		
Tamaño del hogar	6.1	4.4
Número de niños <12	2.5	1.5
Tasa de dependencia	4.1	3.1
Jefatura femenina	43.4	40.8

	Pobres crónicos	10% siguiente
Propiedad de la vivienda	68.2	70.6
Personas por cuarto	1.5	1.0
Vivienda en lugar inconveniente (INDEC)	6.7	3.6
Vivienda de baja calidad (INDEC)	6.2	1.1
Acceso a agua	98.5	99.3
Baños higiénicos	63.4	86.9
Cloacas	28.9	46.2

	Pobres crónicos	10% siguiente
Participación laboral		
Total	27.2	36.5
[16,24]	37.9	38.1
[25,55]	68.6	70.5
[56+]	53.5	45.7
Hombres [25,55]	92.8	92.1
Mujeres [25,55]	46.7	52.5
Ocupados		
Total	32.3	38.6
[16,24]	25.7	23.5
[25,55]	61.0	61.2
[56+]	47.5	39.2
Hombres [25,55]	85.2	83.7
Mujeres [25,55]	39.1	42.5
Tasa de desocupación		
Total	17.0	18.4
[16,24]	32.1	38.3
[25,55]	11.0	13.2
[56+]	11.2	14.3
Hombres [25,55]	8.2	9.2
Mujeres [25,55]	16.1	19.0
Duración del desempleo	6.8	8.5

	Pobres crónicos	10% siguiente
Empleador	1.7	1.8
Asalariado-firma mediana y grande	27.1	25.6
Asalariado-sector público	8.2	8.4
Profesional independiente	0.0	0.1
Asalariado-firma chica	36.5	33.5
No calificado independiente	24.8	29.6
Empleado familiar	1.6	0.9
Total	100.0	100.0

Fuente: elaboración propio sobre datos de la EPH-INDEC.

5. El mapa de la pobreza crónica

El análisis previo está basado en la EPH y en consecuencia tiene una limitación geográfica clara: esa encuesta solo es implementada en los principales aglomerados urbanos del país. En esta sección extendemos las estimaciones de pobreza crónica a todo el territorio nacional, utilizando información censal y aplicando la metodología de *small-area estimation* (Hentschel, Lanjouw, Lanjouw y Poggi; 2000; Elbers, Lanjouw y Lanjouw; 2001). Esta metodología consiste en estimar un modelo de pobreza de ingreso con datos de una encuesta y aplicar los parámetros resultantes al Censo para estimar pobreza de ingreso en áreas geográficas más pequeñas o directamente no relevadas por la encuesta. Específicamente, en nuestro caso la metodología requiere:

1. Identificar un vector de variables Z potencialmente asociadas a la situación de pobreza de ingreso, presentes tanto en la EPH como en el Censo.
2. Estimar un modelo de pobreza en función de Z con datos de la EPH en cada semestre.
3. Aplicar los parámetros de esos modelos para predecir la probabilidad de ser pobre de cada hogar i del Censo en cada año.
4. Identificar para cada hogar i en el Censo el valor mínimo del conjunto de probabilidades estimadas en el paso anterior p_{im}
5. Ordenar a los hogares de todo el Censo de acuerdo a su valor de p_{im}
6. Definir como *pobres crónicos* al 10% de hogares con los mayores valores de p_{im} .

Una vez clasificados los hogares de esta forma, es posible computar la tasa de pobreza crónica de cada unidad geográfica. La Tabla 4.1 muestra el

porcentaje de pobres crónicos por provincia de acuerdo a este criterio, mientras que la Figura 4.1 reproduce el mapa de la pobreza crónica a nivel departamental. Tierra del Fuego, CABA y Santa Cruz aparecen como las jurisdicciones de menor pobreza crónica, mientras que Santiago de Estero, Chaco y Corrientes son las provincias con mayor incidencia de este fenómeno. En términos de departamentos, las jurisdicciones de menor pobreza crónica incluyen varias comunas de la CABA, y algunas poco pobladas de la Patagonia, mientras que en el otro extremo los departamentos con mayor pobreza crónica están en áreas predominantemente rurales del NEA (Tabla 4.2)

Tabla 4.1
Pobreza crónica en las provincias argentinas

Provincia	%
Tierra del Fuego	0.7%
CABA	1.4%
Santa Cruz	1.6%
Chubut	2.3%
La Pampa	2.8%
Río Negro	4.0%
La Rioja	7.0%
Córdoba	7.2%
Buenos Aires	7.9%
Tucumán	8.3%
Santa Fe	8.6%
Neuquén	9.2%
San Luis	9.9%
Mendoza	10.2%
Entre Ríos	12.1%
Catamarca	13.4%
San Juan	15.6%
Jujuy	15.8%
Misiones	18.6%
Salta	20.4%
Formosa	24.5%
Santiago del Estero	25.5%
Chaco	26.1%
Corrientes	26.4%

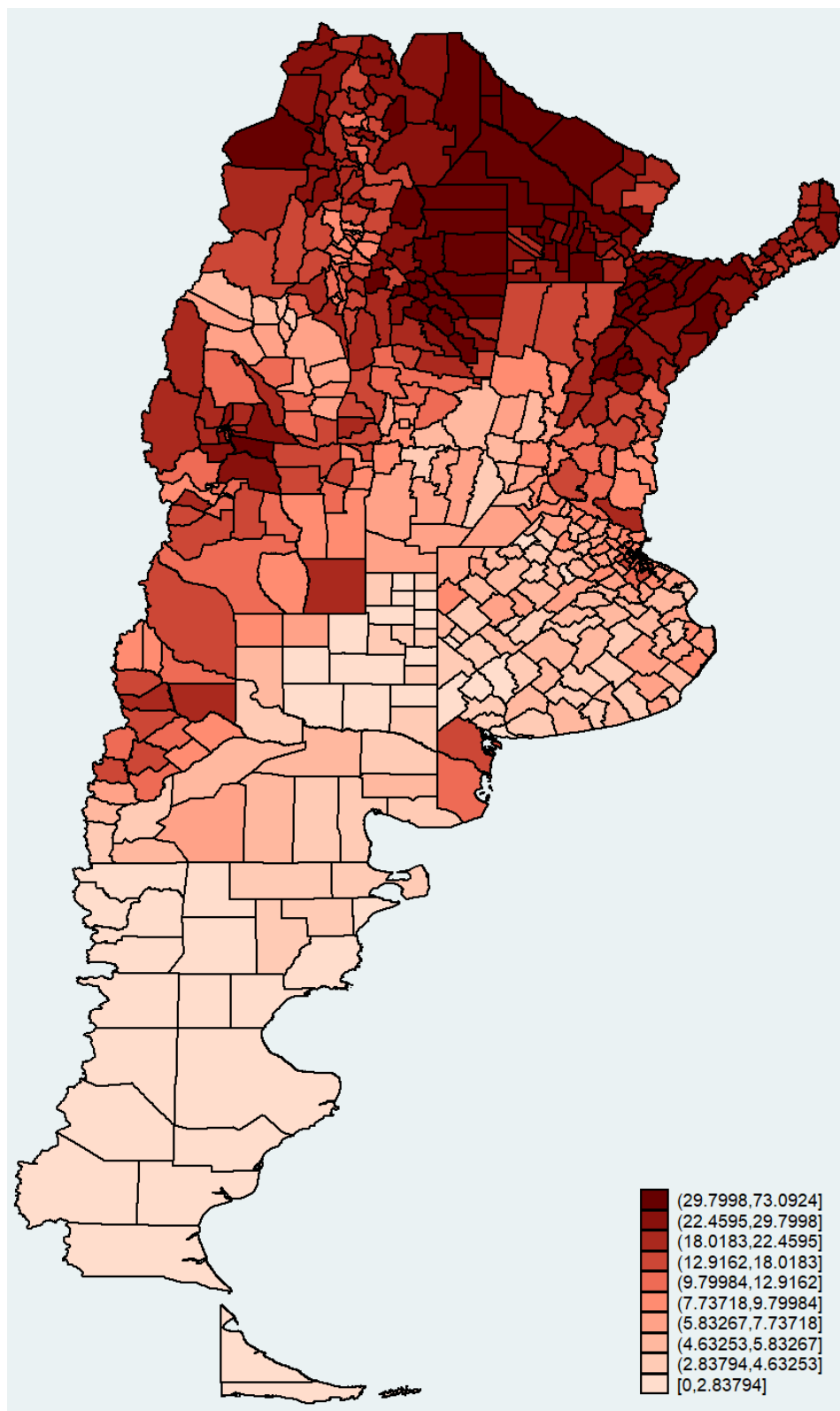
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH y el Censo 2010.

Tabla 4.2
Departamentos con mayores tasa de pobreza crónica

Provincia	Departamento	%
Santiago del Estero	Sarmiento	43.6%
Santiago del Estero	San Martín	44.3%
Santiago del Estero	Avellaneda	44.9%
Corrientes	Lavalle	46.3%
Corrientes	San Miguel	50.8%
Corrientes	Concepción	51.7%
Formosa	Bermejo	52.0%
Santiago del Estero	Figueroa	53.6%
Salta	Rivadavia	54.1%
Formosa	Ramón Lista	73.1%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH y el Censo 2010.

Figura 4.1
El mapa de la pobreza crónica en Argentina



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH y el Censo 2010.

6. Resumen y conclusiones

El trabajo realiza un aporte sobre un concepto muy utilizado en el debate público, pero escasamente medido con rigurosidad: el de *pobreza crónica*. La idea de pobreza crónica alude a situaciones de carencias persistentes que no pueden ser superadas aún bajo condiciones económicas coyunturalmente favorables. Las personas en situación de pobreza crónica constituyen el “núcleo duro de la pobreza”. Dada la ausencia de datos de panel, proponemos una metodología de identificación de la pobreza crónica basada en la vulnerabilidad de un hogar, un concepto asociado a la probabilidad de caer en la pobreza en distintos momentos del tiempo. Específicamente, definimos como *pobres crónicos* al 10% de la población en hogares con mayor grado de vulnerabilidad. Puede identificarse a ese grupo con el concepto de “núcleo duro de la pobreza”: personas que, dadas sus características y las de los hogares que conforman, siempre han tenido muy bajas chances de superar la pobreza más allá de los vaivenes económicos, y que entonces es probable que bajo escenarios económicos semejantes, también tengan muy bajas chances de superar la pobreza en el futuro. Argumentamos que más allá de su mayor dificultad en el cálculo y sus limitaciones para comunicarlo al público, el concepto de pobreza crónica tiene ventajas claras respecto de las alternativas de pobreza de ingreso corriente y pobreza no monetaria multidimensional, que ocupan actualmente el centro del debate público. En particular, las estimaciones de pobreza crónica captan de manera más precisa a los hogares con carencias amplias y persistentes.

La caracterización de la pobreza crónica en Argentina revela un sesgo contra los niños y jóvenes: del total de pobres crónicos casi la mitad son menores de 15 años. El fenómeno de la pobreza crónica trasciende ciertos espacios urbanos. El núcleo duro de la pobreza vive en asentamientos, pero también fuera de ellos. Este resultado tiene una connotación de política pública importante: no basta con hacer políticas focalizadas en ciertos espacios geográficos, o condicionales a ciertas características básicas de la vivienda y el hábitat. De hecho, muchas familias logran superar el umbral de vivienda deficitaria y situación de saneamiento y envían a sus hijos a la escuela, por lo que no son clasificadas como NBI, pero tienen un conjunto de características estructurales que las hacen muy vulnerables, por lo que difícilmente logren superar un mínimo umbral de ingreso tanto en el presente como en otros contextos económicos.

En los hogares con pobreza crónica la participación laboral de los hombres adultos es comparable al resto de la población, aunque la

subocupación y el desempleo son mucho más frecuentes. Las diferencias en participación laboral se agrandan en el caso de los jóvenes y se magnifican en el grupo de las mujeres. La participación laboral de las mujeres adultas en situación de pobreza crónica es la mitad de las no vulnerables. De hecho, son más las mujeres de alta vulnerabilidad que no participan de la fuerza laboral, que aquellas que sí lo hacen. El único grupo para el que la inserción en el mercado laboral es mayor entre los pobres crónicos es el de los adultos mayores. Mientras que la protección social extendida permite a gran parte de la población retirarse sin necesidad de trabajar, esa posibilidad es ajena a los pobres crónicos, por lo que una proporción elevada de los adultos mayores de ese grupo se mantienen laboralmente activos.

Referencias

- Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics* 95.
- Alkire, S., Apablaza, M., Chakravarty, S. y Yalonetzky, G. (2014). Measuring Chronic Multidimensional Poverty: A Counting Approach. OPHI Working Papers 75, University of Oxford.
- Arévalo, C. y Paz, J. (2015). Pobreza en la Argentina. Privaciones múltiples y asimetrías regionales. *Documentos de Trabajo*, (15).
- Beccaria, L. y Minujin, A. (1985). *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza*. INDEC.
- Bourguignon, F. (2003). From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm, Centre National de la Recherche Scientifique, Departement et Laboratoire de Economie Theorique et Appliquee (DELTA). *Banco Mundial, Documento de Trabajo*, 3.
- Elbers, Lanjouw, J. y Lanjouw, P. (2003). Micro-level estimation of poverty and inequality. *Econometrica*, 2003.
- Foster, J. (2009). A class of chronic poverty measures. In: A. Addison, D. Hulme, and R. Kanbur (eds.), *Poverty dynamics: Towards inter-disciplinary approaches*. Oxford University Press.
- Foster, J.E. y Santos, M.E. (2012). "Measuring Chronic Poverty." OPHI Working Papers 52, University of Oxford.
- Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Editorial.
- Gibson, J. (2001). Measuring chronic poverty without a panel. *Journal of Development Economics* 65.
- Hentschel, H., Lanjouw, J., Lanjouw, P. y Poggi, J. (2000). Combining census and survey data to trace the spatial dimensions of poverty: a case study of Ecuador. *The World Bank Economic Review* 14 (1).
- Hulme, D. y Shepherd, A. (2003). Conceptualizing chronic poverty. *World Development*, 31 (3), 403-423.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1998). Transient poverty in post-reform rural China. *Journal of Comparative Economics* 26.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (2000). Is transient poverty different? Evidence for rural China. *Journal of Development Studies*, 36(6), 82–99.
- Kakwani, N. y Silber, J. (eds.), (2007). *The many dimensions of poverty*. Palgrave Macmillan.
- McKay, A. y Lawson, D. (2003). Assessing the extent and nature of chronic poverty in low income countries: issues and evidence. *World Development*, 31(3).
- Ravallion, M. (2011). *On multidimensional indices of poverty* (No. 5580). Banco Mundial.

- Santos, M. E. y Villatoro, P. (2018). A multidimensional poverty index for Latin America. *Review of Income and Wealth*, 64(1), 52-82.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Torche, F. y Lopez-Calva, L. (2010). "Stability and Vulnerability of the Latin American Middle Class." En *Dilemmas of the Middle Class around the World*, Katherine Newman (ed.).
- Tornarolli, L. (2018). *Series comparables de indigencia y pobreza: Una propuesta metodológica* (No. 226). Documento de Trabajo.
- Wodon, Q. (2001). Income mobility and risk during the business cycle: Comparing adjustments in labour markets in two latin-american countries. *Economics of Transition and Institutional Change*, 9(2), 449-461.
- Yaqub, S. (2003). Chronic Poverty: Scrutinising Patterns, Correlates and Explorations. *Chronic Poverty Research Centre Working Paper No, 21*.

Cuadro 4.1: Perfil demográfico de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Proporción	10.0	80.0	10.0	10.0
Distribución etaria				
[0,15]	47.9	21.2	1.9	38.0
[16,25]	23.6	17.0	4.2	21.6
[26,40]	16.9	22.5	24.8	19.1
[41,64]	11.1	26.4	38.9	19.6
[65+]	0.5	12.9	30.2	1.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Edad promedio	19.3	35.3	52.5	24.4
Estructura familiar				
Tamaño del hogar	6.1	3.1	1.9	4.3
Número de niños <12	2.5	1.1	0.3	1.8
Tasa de dependencia	4.1	1.8	1.3	3.6
Jefatura femenina	43.4	40.0	48.8	46.6

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.2: Perfil de vivienda de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Propiedad de la vivienda	68.2	70.3	72.7	66.6
Personas por cuarto	1.5	0.7	0.4	1.0
Vivienda en lugar inconveniente (INDEC)	6.7	2.5	0.3	5.3
Vivienda de baja calidad (INDEC)	6.2	1.0	0.6	3.1
Acceso a agua	98.5	99.5	100.0	98.9
Baños higiénicos	63.4	95.0	99.8	80.4
Cloacas	28.9	66.5	92.7	48.2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.3: Perfil educativo de la pobreza crónica

Pobreza crónica				Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Años de educación				
Total	5.7	9.0	15.2	7.0
[10,20]	7.8	9.0	11.0	8.2
[21,30]	8.8	12.1	15.6	10.3
[31,40]	7.9	11.9	16.4	9.8
[41,50]	6.9	11.3	16.2	9.1
[51,60]	5.9	10.0	15.9	8.6
[61+]	4.3	8.1	14.7	7.6
Grupos educativos (adultos)				
Bajo	69.3	25.7	0.4	46.0
Medio	29.6	50.1	8.9	43.0
Alto	1.1	24.2	90.6	11.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Asistencia escolar				
[3,5]	95.0	98.1	100.0	93.9
[6,12]	99.4	98.6	95.8	98.6
[13,17]	89.3	95.2	100.0	90.1
[18,23]	29.1	53.0	73.4	37.8

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.4: Perfil de empleo de la pobreza crónica

Pobreza crónica				Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Participación laboral				
Total	27.2	47.1	64.8	32.1
[16,24]	37.9	44.6	56.5	35.2
[25,55]	68.6	82.0	92.8	65.5
[56+]	53.5	32.8	41.6	48.0
Hombres [25,55]	92.8	93.7	95.6	86.0
Mujeres [25,55]	46.7	71.1	90.4	50.1
Ocupados				
Total	32.3	49.5	63.3	30.0
[16,24]	25.7	34.0	40.7	19.8
[25,55]	61.0	75.8	90.4	49.3
[56+]	47.5	30.7	40.3	36.2
Hombres [25,55]	85.2	88.0	93.2	66.8
Mujeres [25,55]	39.1	64.4	88.0	36.3
Tasa de desocupación				
Total	17.0	9.8	3.7	28.6
[16,24]	32.1	23.8	27.9	43.9
[25,55]	11.0	7.6	2.6	24.7
[56+]	11.2	6.4	3.3	24.6
Hombres [25,55]	8.2	6.0	2.5	22.4
Mujeres [25,55]	16.1	9.5	2.6	27.6
Duración del desempleo	6.8	9.1	8.0	8.3

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.5: Perfil de horas trabajadas y salarios horarios

Pobreza crónica				Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Horas trabajadas				
Total	36.7	39.2	37.9	31.0
[16,24]	33.6	34.4	29.5	27.7
[25,55]	38.4	40.3	39.1	32.0
[56+]	32.6	37.9	35.9	31.2
Hombres [25,55]	42.6	44.9	41.9	37.1
Mujeres [25,55]	29.8	34.4	36.6	24.9
Salario horario				
Total	66.4	106.6	205.8	61.9
[16,24]	59.0	82.5	137.5	54.0
[25,55]	69.4	110.7	192.5	64.7
[56+]	61.1	106.7	241.3	55.3
Hombres [25,55]	70.3	112.7	194.9	65.5
Mujeres [25,55]	67.5	108.2	190.2	63.6

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.6: Perfil de tipo de empleo de la pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Empleador	1.7	3.8	6.6	2.3
Asalariado-firma mediana y grande	27.1	34.3	35.4	18.5
Asalariado-sector público	8.2	16.5	29.9	8.4
Profesional independiente	0.0	2.2	16.8	1.6
Asalariado-firma chica	36.5	22.8	7.0	33.6
No calificado independiente	24.8	19.8	4.1	33.5
Empleado familiar	1.6	0.7	0.3	2.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.7: Perfil sectorial del empleo

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Actividades primarias	3.6	1.5	1.6	2.7
Industria trabajo-intensiva	8.6	6.8	2.9	8.8
Industria capital-intensiva	4.7	5.8	4.3	3.7
Construcción	23.9	9.2	2.1	18.4
Comercio	24.1	25.9	12.4	27.7
Servicios públicos y transporte	5.1	7.8	4.9	5.3
Servicios calificados	5.2	9.0	20.2	4.8
Administración pública	4.6	7.9	12.4	4.0
Educación y salud	7.7	17.9	38.5	9.1
Servicio doméstico	12.4	8.3	0.7	15.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.8: Beneficios laborales y pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
Empleo fijo	65.0	85.1	92.0	55.7
Derecho a jubilación	33.3	65.7	85.3	26.0
Seguro de salud	36.4	67.8	88.9	28.7

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Cuadro 4.9: NBI y pobreza crónica

	Pobreza crónica			Pobres por ingreso corriente
	Pobres crónicos	Resto	No vulnerables	
NBI	69.9	17.2	1.1	53.2

Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la EPH-INDEC.